IL FORO ITALIANO

FONDATO NELL'ANNO 1876 DA ENRICO SCIALOJA

Maggio 1991, V, 375-416 (estratto)

Guerra del Golfo

ROMA

SOCIETÀ EDITRICE DEL «FORO ITALIANO»

1991

Guerra del Golfo

Il 17 gennaio 1991 l'Italia repubblicana ha deciso — secondo le pudiche parole dell'on. Andreotti — di «concorrere . . . all'azione militare nel Golfo»; per la prima volta dal 1945 l'Italia ha fatto ricorso alla guerra.

Il *Foro italiano* avverte la necessità di non rimanere muto dinanzi ad un fatto di tale portata. Si è quindi richiesto ad alcuni collaboratori di redigere specifici studi sui profili giuridici posti dalla guerra del Golfo e dall'intervento italiano.

Questi studi si pubblicano nel presente *dossier* nella speranza che essi possano contribuire all'analisi non emozionale di vicende che coinvolgono e sconvolgono valori fondamentali e possano costituire una risposta pacata della ragione ad atteggiamenti scomposti che ebbe a suscitare la pubblicazione sui quotidiani nel gennaio di quest'anno di un appello («giuristi contro la guerra») sottoscritto a titolo personale da numerosi collaboratori della rivista.

L'impegno della rivista sui temi riguardanti la pace ha ormai superato il primo lustro.

Nel 1985 e nel 1986, rispettando la sua natura di raccolta generale di giurisprudenza, il *Foro* riprodusse alcuni punti delle decisioni della Corte federale tedesca, in tema di installazione di euromissili in Germania federale, circa la possibilità dei cittadini di far valere i propri diritti fondamentali nei confronti dei pubblici poteri (cfr. *Bundesverfassungsgericht*, sez. II, sentenza 16 dicembre 1983, 2 BvR 1160/83 ed altri, in *Foro it.*, 1985, IV, 21, con nota di richiami e note di W. Daübler, *Euromissili, «political question» e diritto costituzionale tedesco*, e di D. Gallo, *Ordinamento democratico o Stato nucleare?*; sentenza 18 dicembre 1984, 2 BvE 13/83, *id.*, 1986, IV, 156, con note di W. Daübler, *Corte costituzionale federale tedesca: spetta al governo la responsabilità in ordine allo schieramento dei missili,* e di D. Gallo, *È nato un nuovo sovrano.*

A

ERNESTO BETTINELLI

Guerre e operazioni di polizia internazionale

1. - Le risoluzioni parlamentari (1) che hanno *impegnato* il governo ad aderire alle iniziative militari contro l'Iraq «per l'attuazione . . . in tutte le sue parti» della risoluzione n. 678 deliberata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, si sono richiamate ai «*doveri* che derivano all'Italia dall'appartenenza all'Organizzazione delle Nazioni unite e dalle disposizioni del capitolo VII della Carta dell'Onu per il mantenimento o il ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale». Le risoluzioni stesse hanno poi approvato «le comunicazioni rese dal governo . . . sull'azione svolta e da svolgere per il ripristino della legalità internazionale e per il rispetto della Carta delle Nazioni unite». Vi è stata, dunque, a sostegno della legittimità costituzionale dell'impiego bellico delle forze armate italiane all'estero un'espressa adesione (o addirittura un rinvio) alle argomentazioni giuridiche esposte nel discorso con il quale il presidente del consiglio ha sollecitato il voto delle camere. Andreotti, dopo aver illustrato il contenuto della già citata risoluzione n. 678 — laddove conferisce agli Stati cooperanti nella penisola arabica «il potere di adottare *tutte le misure necessarie*» per sostenere ed attuare tutte le precedenti risoluzioni volte a far recedere l'Iraq dalla sua aggressione nel Kuwait —, ha sottolineato come tali misure dovessero comprendere, ai sensi dell'art. 2, n. 5, dello statuto delle Nazioni unite, «*ogni* assistenza in *qualunque azione*» dalle medesime intrapresa «in conformità alle disposizioni» dello statuto stesso. Considerando poi il contesto costituzionale italiano ha precisato: «non siamo, dunque, nell'ipotesi di guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, che l'Italia ripudia con l'art. 11 della Costituzione. Il nostro ordinamento giuridico si conforma, ai sensi dell'art. 10 della Costituzione, alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La decisione di concorrere . . . all'azione militare nel Golfo . . . si ispira alla previsione della seconda parte dell'art. 11, in virtù della quale l'Italia «favorisce le organizzazioni internazionali», la cui azione tende ad assicurare la pace e la giustizia tra le nazioni». E ha aggiunto: «è necessario chiarire questi concetti per fissare la natura ed i limiti dei poteri costituzionali del governo nell'attuale vicenda. Una partecipazione con gli alleati alle azioni nel Golfo è conforme alla lettera ed allo spirito dell'art. 11 e non comporta, quindi, il ricorso all'art. 78 della Costituzione stessa che prevede la deliberazione da parte delle camere dello stato di guerra».

2. - Le motivazioni del presidente del consiglio pur succinte — ancorate, peraltro, a puntuali richiami normativi — sono sufficienti ad individuare una serie di questioni *pregiudiziali* rispetto ad una valutazione *giuridica* sull'ammissibilità - legittimità della decisione interventista adottata *disgiuntamente* dalle camere.

Certamente, il problema centrale è la ricostruzione di una definizione soddisfacente del concetto *negativo* di guerra, al quale vengono non a caso contrapposti altri concetti pur approssimativi («azioni di polizia internazionale», «azioni militari» . . .) per connotare situazioni di impiego della forza-violenza *distinte*; e la cui legittimità si fonda sulla necessità (internazionale).

Si tratta di una ricerca ermeneutica che vale ai fini di una «decrittazione» non soltanto del diritto interno, ma dello stesso diritto internazionale. Insomma, l'intento deve e può essere quello di pervenire ad una definizione *univoca* o, se si preferisce, *universale* del contenuto del termine «guerra». Che questa operazione filologica sia possibile è dimostrato dalla constatazione di una evidente continuità storica, culturale ed anche emozionale nei testi giuridici che considerano il fenomeno «guerra» e che qui rilevano nella misura in cui si ritiene la loro reciproca interazione o, quantomeno, l'*adattamento* dell'uno (la fonte del diritto statale) all'altro (la fonte del diritto *interstatuale*).

Lo statuto delle Nazioni unite, come è noto, definisce nella prima proposizione del suo preambolo la guerra come «flagello». Al di là del significato originario della parola, essa viene comunemente impiegata in un'accezione *estensiva* per connotare un «seguito *fitto e indiscriminato* di colpi» (dal *Dizionario della lingua italiana* di G. Devoto e G.C. Oli, Firenze, 1985, 1060). Nel medesimo documento normativo si riferisce il concetto di guerra-flagello a due determinate esperienze storiche: i conflitti mondiali di questo secolo che hanno recato «indicibili afflizioni all'umanità». Questa ulteriore specificazione reca un notevole contributo alla ricognizione degli elementi del concetto. La situazione-guerra per sua natura è foriera di danni *incommensurabili* nei confronti non tanto di singoli e predeterminati soggetti (anche collettivi), quanto di comunità *indeterminate* di uomini, in una dimensione tale che le offese da esse subite possono qualificarsi come offese al genere umano nel suo complesso, risultando negato il *presupposto* (prima ancora che il diritto) di sopravvivenza. La quale è condizione della *convivenza* che, indiscutibilmente, costituisce il fine primo dell'ordinamento (anche) internazionale.

L'«umanità», dunque, viene imprescindibilmente tutelata dalla dichiarazione sopramenzionata. Questa non può essere considerata affermazione meramente di principio, «etica», improduttiva di vincoli, se ha un senso, nel prosieguo del discorso statutario, il differente apparato concettuale e lessicale adottato per ammettere la legittimità di *altre* situazioni di violenza sorrette *in via eccezionale* da decisioni assunte in ambito Onu. Ma sul punto si ritornerà più avanti. Giova dapprima insistere nell'approfondimento del concetto-situazione «guerra» (bandita in assoluto dall'ordinamento internazionale) in rapporto ai suoi effetti di distruzione incontrollabili e imprevedibili, verificando come essi *specificamente* costituiscano oggetto di *definitiva* ripulsa anche in altre fonti dell'ordinamento internazionale. In generale, si potrebbe fare riferimento al settore del cosiddetto «diritto umanitario» e agli obblighi che genera nei confronti (non esclusivamente) degli Stati (2); più in particolare si posso-

(1) Cfr. i *Resoconti* delle sedute in data 16 gennaio 1991 rispettivamente della camera dei deputati (n. 574) e del senato (nn. 476-477). Negli stessi atti è contenuto il discorso del presidente del consiglio cui si fa — immediatamente *infra* — riferimento nel testo.

Il testo della risoluzione n. 678 del 29 novembre 1990, adottata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, è pubblicato in *International Legal Materials*, 1990, 6 (in lingua italiana si può leggere in *Il Sole 24 Ore* del 1° dicembre 1990).

(2) In proposito si rinvia a E. Spatafora, *Diritto umanitario*, voce dell'*Enciclopedia giuridica*, XI, 3 ss.

no ricordare alcune convenzioni indirizzate a *proibire* o *limitare* «l'uso di alcune armi convenzionali che possono essere considerate di natura tale da causare sofferenze inutili o colpire senza discriminazione» (3). Nella stessa *ratio* certamente vanno inquadrati altri trattati: cosí quello sul «divieto di messa a punto, produzione e stoccaggio di armi batteriologiche o a base di tossine» (Londra, 10 aprile 1972). E ancora può valere il contenuto di altri accordi di carattere umanitario laddove il valore della tutela dell'integrità umana è considerato *comunque* inderogabile: tale da non poter essere condizionato dalla clausola della reciprocità (come nel caso del *divieto assoluto* delle azioni di rappresaglia, appunto a protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali: Ginevra, 8 giugno 1977, *Protocollo I*). Nella stessa direzione, sono indirizzate, inoltre, le disposizioni internazionali ed interne per la prevenzione e repressione del delitto di genocidio: anche in queste ipotesi il fine della complessiva disciplina è l'integrità dei gruppi nazionali, etnici, religiosi compromessa da quegli atti «diretti a cagionare la morte o lesioni personali» a persone appartenenti ai gruppi medesimi (cosí nella l. 9 ottobre 1967 n. 962).

È, dunque, proprio dall'insieme di siffatte previsioni e definizioni che è possibile ricostruire la dimensione effettuale del fenomeno (volontario) «guerra», tale — come si è già anticipato — da distinguerlo e diversamente qualificarlo rispetto ad altre situazioni di impiego della forza o della violenza da parte dei soggetti della comunità internazionale (gli Stati, le organizzazioni internazionali). L'analisi è di tipo *oggettivo*: la guerra, cioè, si misura esclusivamente in rapporto ai parametri dell'entità delle devastazioni prodotte e della loro imprevedibilità. Si intende dire che in una simile prospettiva sono ininfluenti (seppur sul piano storico certamente rilevanti) le cause di una guerra. Il *quantum* di distruzione provocato da soggetto che ha intrapreso il conflitto si cumula con il *quantum* di devastazione (minore, proporzionale, superiore) prodotto dal soggetto che ha reagito. La guerra va considerata, e qualificata come illecito («flagello»), nella sua globalità: il suo referente è l'irreparabile e inestimabile danno subíto da collettività di uomini, in quanto tali. Questo approccio rende sterile qualsiasi discussione (e ricerca) sulla possibilità di una discriminazione tra guerre *giuste* o *ingiuste*. L'espressione «guerra giusta» si palesa, infatti, in questo contesto un inevitabile ossimoro.

3. - Le stesse costituzioni postbelliche — coeve alla Carta Onu — affrontano, tendenzialmente, la vicenda-guerra come *evento solo subíto*: manifestazione esclusiva della volontà ed azione aggressiva di *altri* Stati. A questa impostazione *dichiaratamente* e *pregiudizialmente* riduttiva si informa *in maniera affatto evidente* la Costituzione italiana laddove «ripudia la guerra» (art. 11) e laddove impone a tutti i cittadini il «sacro dovere» di «difesa» della patria (art. 52). Non può essere senza significato la reticenza del costituente che, pur nell'ambito di un enunciato che evoca la più drammatica emergenza in cui potrebbe trovarsi il paese, ha evitato la formula «guerra di difesa», appunto per ribadire l'avversione nei confronti di una situazione al cui verificarsi non può *in nessun modo* contribuire l'Italia. È proprio in questa prospettiva «pacifista» o, se si preferisce, di *massima resistenza alla guerra* che la Costituzione richiede — all'art. 78 — l'inderogabile intervento del parlamento per «deliberare lo *stato di guerra*». Questa disposizione non può che essere letta *in sistema* e *in sintonia* con gli enunciati citati di cui agli art. 11 e 52. Ne deriva che la «delibera» che compete alle camere è un atto *ontologicamente* composto di due momenti: in primo luogo il solenne accertamento che la patria (4) si trova, quantomeno, in palese, imminente e grave pericolo di aggressione da parte di una potenza straniera. Questo accertamento che si perfeziona all'interno del primo potere dello Stato, espressione della sovranità popolare ed organizzato nel rispetto dei princípî di *rappresentatività* e *pubblicità*, costituisce il presupposto necessario per la decisione conseguente: l'*attivazione* dello «stato di guerra» (che quindi si configura quale situazione non solo passiva, ma *dinamica* di preparazione e riorganizzazione della nazione, nella sua dimensione istituzionale e comunitaria per far fronte all'atto — o imminente pericolo — aggressivo esterno) con contestuale conferimento al governo dei «poteri necessari» (commisurati all'entità dei rischi che incombono sul paese). La deliberazione delle camere non produce effetto prima che il presidente della repubblica dichiari lo stato di guerra.

L'intervento del capo dello Stato non assume tanto il significato formale di una solenne esternazione e/o attestazione della volontà del parlamento; piuttosto, è manifestazione di un potere di controllo — da parte dell'organo che rappresenta l'unità nazionale e, al tempo stesso, garantisce la Costituzione — sulla effettiva sussistenza dei presupposti di necessità che hanno indotto il parlamento a una cosí grave decisione, in grado di alterare la fisiologia e il normale equilibrio dei rapporti tra organi costituzionali e di incidere sulle stesse situazioni di libertà individuale costituzionalmente riconosciute come inviolabili. La partecipazione del presidente della repubblica al procedimento che si va considerando si configura come garanzia, in quanto precostituisce un argine ad un'eventuale manifestazione di (eccessiva) impazienza od imprudenza ad opera del potere politico. Insomma, il valore del «pregiudiziale» pacifismo e il ripudio della guerra cui si informa la Costituzione si esprimono anche nella *consapevole* complessità procedurale dalla medesima disegnata. In questa prospettiva non può sfuggire un altro elemento testuale: il presidente della repubblica — pur in seguito alla deliberazione parlamentare — *non dichiara la guerra* (come, ad esempio, competeva al re, secondo quanto disposto dall'art. 5 dello statuto albertino), bensí lo «stato di guerra». E ciò — si insiste — per significare ancora una volta che la «guerra» è un «fatto» provocato da aggressione altrui e che l'Italia è costretta inesorabilmente a subire.

Questa interpretazione, sul piano della cultura istituzionale democratico-liberale, trova conferme eclatanti in altri ordinamenti costituzionali, nei quali il «principio» della *proceduralizzazione* delle decisioni concernenti la necessità della (sola) *difesa attiva e armata* dello Stato (e della conseguente mobilitazione generale e istituzionale) ha uno svolgimento ancor più precostituito e aggravato. È — come noto — il caso della legge fondamentale della Repubblica federale di Germania, che dedica un intero titolo (il *X a*, introdotto con la riforma costituzionale del 1968) allo «stato di difesa» (*Verteidigungsfall*). Ai fini del presente discorso basta ricordare che una tale situazione (per connotare la quale non si è voluto adottare la parola «guerra») si pone espressamente come *evento* che deve essere formalmente *accertato* (e non deliberato), sussistendo condizioni di fatto definite assai rigorosamente: l'*aggressione* del territorio federale con la forza delle armi o la minaccia immediata di tale aggressione. Tale accertamento è affidato, a seconda delle circostanze e in osservanza ad un'impostazione gradualistica nella valutazione dell'emergenza, al parlamento, alla commissione comune (tra *Bundestag* e *Bundesrat*) che si pronunciano a maggioranza qualificata; tale accertamento viene poi promulgato dal presidente federale. Se la gravità della situazione di aggressione rende impraticabile l'accertamento nelle forme accennate, esso si considera come automaticamente acquisito in relazione, appunto, all'evidenza *incontrovertibile* dell'azione militare e di violenza subita dalla Germania. Quel che si evince inequivocabilmente anche da questa più dettagliata disciplina è un integrale ripudio di qualsiasi ipotesi di «guerra», *altra* rispetto alla necessità di difesa dello Stato, a conferma e integrazione di altre affermazioni costituzionali («servire la pace nel mondo»: preambolo; incostituzionalità delle azioni idonee a preparare una guerra *offensiva*: art. 26, I).

4. - Il ripudio cosí netto, in radice, della guerra da parte dell'Italia nei termini appena esposti (tale da non configurarsi — come si è cercato di dimostrare — quale denuncia su basi ideologiche della violenza o dell'impiego della forza armata in genere, bensí quale ripulsa di un «fenomeno» i cui effetti *incommensurabili* pregiudicano i «beni» fondamentali dell'umanità e della convivenza) non significa sacrificio o anche solo «compressione» di altri valori ed obiettivi *essenziali* dichiarati dalla

(3) Si tratta della convenzione di New York del 10 ottobre 1980, alla quale sono allegati tre protocolli che *classificano* in modo significativo i tipi di congegni bellici, il cui impiego facilmente dà luogo ad esiti *devastanti* e *indiscriminati*. Infatti il *I protocollo* vieta le armi il cui effetto principale è di colpire con schegge non rilevabili nel corpo umano attraverso i raggi X; il *II protocollo* vieta l'uso di mine, trappole e mezzi affini; il *III protocollo* vieta l'uso di armi incendiarie che possono arrecare sofferenze inutili o effetti lesivi.

(4) I concetti qui sinteticamente esposti e, più in generale, i problemi (di cui immediatamente *infra*) che presenta l'interpretazione dell'art. 52 della Costituzione sono stati più analiticamente affrontati dall'autore del presente scritto nel *Commentario della Costituzione* a cura di A. Pizzorusso, Bologna-Roma, *sub* art. 52 (di prossima pubblicazione).

stessa Costituzione. I quali precisano il ruolo *attivo* dell'Italia nella comunità internazionale al fine della costruzione di un ordinamento che «assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni». Conseguente è l'impegno costituzionale di *promuovere* e *favorire* le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo, fino al punto di consentire le limitazioni di sovranità necessarie.

Sul significato dell'enunciato contenuto nella seconda parte dell'art. 11 esiste una amplissima e conosciutissima dottrina che permette di astenersi da ulteriori approfondimenti o richiami. Merita, invece, osservare come la stessa Costituzione abbia provveduto a disporre immediatamente una preliminare limitazione della sovranità dell'ordinamento-Stato italiano, laddove all'art. 10 dichiara che «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute». Presupposti logici di questa affermazione sono, evidentemente, il riconoscimento della comunità internazionale e l'adesione ad essa da parte dell'Italia. E da ciò deriva innanzitutto il recepimento di quelle regole *minime e irrinunciabili* su cui si fonda e deve fondarsi l'esistenza (e la coesistenza) degli Stati che costituiscono appunto la comunità internazionale. Cosicché dall'art. 10 (letto in sistema con l'articolo successivo) si può trarre, semplificando, (anche) il seguente principio *direttivo*: le aggressioni di uno Stato nei confronti di altro Stato protratte al punto da pregiudicare o addirittura annullare la sua insopprimibile condizione *naturale* di indipendenza e sovranità rappresentano una violazione del diritto internazionale generalmente riconosciuto. Essa comporta per ciascun membro della comunità internazionale un *dovere di reazione* allo scopo di restaurare la situazione di coesistenza illecitamente alterata (5). Pertanto, si può senza difficoltà convenire che la Costituzione prescrive allo Stato un obbligo di reazione in ipotesi quale quella verificatasi con l'invasione e l'annessione del Kuwait ad opera dell'Iraq.

Si tratta allora di determinare la *forma* e il *contenuto* di una siffatta reazione, tali da essere assolutamente coerenti con gli altri princípî di diritto costituzionale, in completa armonia con lo stesso diritto internazionale. E cioè, in particolare: il rifiuto inderogabile della *guerra-flagello*; l'impegno di promuovere e favorire le organizzazioni internazionali a presidio della pace, giustizia, sicurezza, convivenza tra le nazioni.

L'interazione e integrazione tra questi princípî-obiettivi (e nel contempo limiti) si precisano proprio nel diritto dell'organizzazione *attualmente esistente e operante* che persegue detti fini e che rappresenta la massima espressione della comunità degli Stati, come autonomo e distinto soggetto di diritto internazionale. È dunque allo statuto delle Nazioni unite che occorre rivolgersi per conoscere le formule e il contenuto della reazione contro gli attentati al principio di coesistenza tra gli Stati a cui l'Italia è tenuta, per mantener fede al *proprio* ordinamento interno.

È un adattamento che non comporta alcun problema di antinomie, giacché — come si è già sottolineato — le premesse di valori e di metodo sono affatto comuni e comune è il riferimento, implicito o esplicito che sia, a immani tragedie storiche dalle quali si vuole per il futuro preservare l'umanità.

È *solo* in questa prospettiva che può essere inteso il significato cogente del capitolo VII della Carta dell'Onu che disciplina l'«azione rispetto . . . agli atti di aggressione». Azione che si informa ai criteri dell'*inderogabile gradualismo* e dell'*accentramento* — in capo all'Organizzazione — *delle responsabilità decisionali e di direzione strategica* a protezione della pace e della sicurezza internazionale, soprattutto nel momento in cui l'impiego della forza armata risulti l'unico (e l'ultimo) mezzo idoneo a rimuovere gli atti di aggressione.

Che lo statuto delle Nazioni unite rivendichi come esigenza indefettibile per la salvaguardia (del principio) della comunità degli Stati il monopolio dell'uso della forza armata all'organizzazione, a tutela della sicurezza internazionale, sembra inconfutabile. È un dato che emerge pressoché da ogni disposizione del già richiamato capitolo VII: da quella che impegna tutti i membri delle Nazioni unite a mettere a disposizione del Consiglio di sicurezza le forze armate necessarie per le azioni di sicurezza internazionali (art. 43); a quella che attribuisce al Consiglio di sicurezza, coadiuvato da un comitato di stato maggiore, il potere di determinare «la forza e il grado di preparazione» dei contingenti militari conferiti all'Organizzazione, nonché «i piani per la loro azione combinata» (art. 45, 46, 47). Ma valga ancora di più la norma che *circoscrive* lo stesso «diritto naturale di autotutela individuale o collettiva» riconosciuto ai membri delle Nazioni unite che subiscono aggressioni; nel senso che — cosí puntualizza l'art. 51 — l'esercizio di tale diritto non è suscettibile di essere pregiudicato «*fintantoché* il Consiglio di sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza».

L'affermazione-rivendicazione del «monopolio» dell'impiego della forza armata — in capo all'Organizzazione — per le *azioni coercitive internazionali* (questa la formula adottata nell'art. 45) non è fine a se stessa e nemmeno è dettata (quanto meno prevalentemente) a pur irrinunciabili obiettivi istituzionali di costruzione-rafforzamento dell'Organizzazione medesima. In verità lo schema (appena riassunto) tracciato nello statuto delle Nazioni unite è del tutto coerente o addirittura funzionale a mantenere non solo *formalmente*, ma — quel che più conta — *sostanzialmente* separata la fattispecie «guerra» (mezzo comunque inammissibile e comunque intrinsecamente illecito per le ragioni *obiettive* in precedenza illustrate) da altra fattispecie legittima, anche se estrema: «l'uso della forza armata» contro potenze che abbiano violato l'elementare diritto delle coesistenza tra gli Stati, che non abbiano ottemperato agli inviti dell'Organizzazione (Consiglio di sicurezza) a recedere dagli atti aggressivi e che siano rimasti insensibili alle misure «non implicanti l'impiego della forza armata» contro i medesimi disposti dal consiglio stesso (art. 41).

La differenza tra «guerra» e «forza armata» non è, e *non deve* essere, meramente nominalistica. Essa si *misura* sull'intensità, sugli effetti, sulla loro prevedibilità (sia pure in termini approssimativi) della violenza impiegata, tale da non costituire un'offesa contro l'umanità (secondo l'impostazione già segnalata del diritto umanitario). Non è in questo senso irrilevante che la Carta, nel tentativo (indubbiamente arduo) di enumerare i tipi di azioni in cui si «può» esprimere la forza armata, menzioni: «dimostrazioni», «blocchi» e genericamente «altre operazioni» militari (art. 42). L'indicazione che comunque se ne trae è che l'impiego della forza debba essere ponderato, discriminante, sí che non rechi devastazioni irreversibili nei confronti di collettività, di gruppi sociali o popolazioni.

Il controllo delle operazioni di forza armata, in modo che non degenerino in «guerra» è, proprio per questo, affidato alla *diretta responsabilità* dell'Organizzazione (Consiglio di sicurezza) che all'uopo — come si è già accennato — si avvale del «consiglio» e della «collaborazione» di un comitato di stato maggiore (composto dai capi di stato maggiore dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza); il quale, tra l'altro, si occupa — sempre in posizione consultiva — della «*disciplina* degli armamenti». Ciò sta evidentemente a significare anche la loro selezione e la determinazione del loro corretto impiego, in osservanza a quelle convenzioni (sopra richiamate) che stabiliscono rigorosi vincoli e divieti nei confronti di mezzi di distruzione di massa.

La collegialità (pur limitata) del comitato è di per se stessa una garanzia ad evitare che *singole potenze* del Consiglio di sicurezza impongano volontà, misure e tempi nella conduzione delle operazioni coercitive internazionali antitetici o contraddittori rispetto alle finalità ed ai metodi delle Nazioni unite. Del resto lo stesso Statuto, non a caso, assegna agli Stati membri un ruolo soltanto *esecutivo* delle decisioni adottate dal Consiglio di sicurezza, nel quadro del *procedimento necessario* qui delineato.

5. - Da questa ricostruzione si desume anche che «decisioni in bianco» del Consiglio di sicurezza (le quali, cioè, affidino o riconoscano ai singoli Stati membri un potere di intervento armato indeterminato, demandato alla loro esclusiva responsabilità strategica e operativa) fuoriescano (quantomeno) dalle linee di coerenza del complessivo impianto statutario (6). Per ciò

(5) Sul contenuto e sull'efficacia di tale principio, riconosciuto appartenente al diritto internazionale consuetudinario è fondamentale la pronuncia della Corte internazionale di giustizia del 27 giugno 1986 (*Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*), in *Recuil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1986, spec. 99 ss.

(6) È diffusa l'opinione che le disposizioni dello statuto Onu richiamate nel testo, in quanto non applicate (o di «improbabile» applicazio-

stesso l'adesione a tali decisioni da parte dei membri della comunità internazionale non può essere prospettata nei termini di adempimento o di inadempimento nei confronti né del diritto internazionale generale e pattizio, né del diritto (costituzionale) interno. E neppure può essere valutata come manifestazione di una cessione parziale di sovranità in favore dell'ordinamento invocato per assicurare pace e giustizia tra le nazioni; e interpretato dall'Organizzazione delle nazioni unite, in deroga al proprio atto costitutivo.

Ritornando, per concludere, più specificamente, alla posizione dell'Italia, il «dovere di reazione» agli atti di aggressione internazionale da chiunque perpetrati si *può e deve* esplicare unicamente attraverso il conferimento di risorse e mezzi (comprese le forze armate) all'Organizzazione delle nazioni unite, affinché questa in una situazione di *indivisibile responsabilità* ne disponga nelle forme e per gli scopi già considerati.

La soluzione qui sostenuta non necessita di essere sorretta da sofisticati e difficili ragionamenti ermeneutici per dimostrare l'efficacia superiore del diritto internazionale sul diritto interno; o per riaffermare la prevalenza dei principî e valori fondamentali di questo sugli obblighi *difformi* contratti in adesione a trattati internazionali.

Si tratta, assai più semplicemente, di mantenere fede ai postulati ed ai limiti del diritto costituzionale e del diritto internazionale, che appartengono a una comune civiltà giuridica, a comuni premesse e promesse. Il ripudio della guerra e la difesa del principio di coesistenza tra gli Stati sono dunque principî ed obiettivi che si sommano, non si bilanciano; né, peggio, sono destinati a elidersi vicendevolmente.

Sono queste le «basi» su cui deve affrontarsi la questione della legittimità della decisione parlamentare relativa alla «missione» delle forze armate italiane nel Golfo. In particolare, per chiedersi se sia giuridicamente fondata la definizione che è stata data dal presidente del consiglio all'intervento: «operazione di polizia internazionale» e non, piuttosto, «guerra».

Le risposte non dipendono soltanto dalla sapienza del «buon» ragionamento, ma anche dalla sapienza del voler guardare (*).

---

ne), debbano considerarsi cadute in desuetudine. Questa interpretazione del diritto internazionale (che vorrebbe definirsi *realistica*) pare a chi scrive semplicemente una negazione dell'intera *ratio* che ispira il diritto dell'Organizzazione in rapporto ai suoi fini. Più in particolare e in concreto, valgano sulla natura delle «operazioni» militari nel Golfo le ammissioni di Perez de Cuéllar, segretario generale dell'Onu, rilascite nel corso di un'intervista: «. . . Le ostilità sono state autorizzate dal Consiglio di sicurezza. Non è una guerra dell'Onu. Non ci sono «caschi blu» o bandiere dell'Onu; sono informato sull'andamento della guerra tramite i rapporti degli alleati. *Non si può dire che le Nazioni unite siano responsabili di questa guerra*. È legare nel senso che è stata autorizzata dal consiglio. L'ampiezza del conflitto, questo è tutt'altro affare» («Non è una guerra Onu», in *La Stampa* del 9 febbraio 1991).

(*) Il presente saggio è la rielaborazione della conferenza tenuta, l'8 marzo 1991, presso l'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di giurisprudenza dell'Università statale di Milano, nel quadro di un ciclo di incontri coordinato dal prof. Giovanni Bognetti e destinato agli iscritti al dottorato di ricerca in diritto costituzionale.

L'interpretazione qui riproposta fu in quell'occasione oggetto di radicali obiezioni. In particolare si criticò la mancanza di un'esplicita «confessione» della «premessa maggiore» (o *pregiudiziale ideologica*) da cui ha origine il ragionamento di ricostruzione normativa. Si sospettò, assai benevolmente, che la prospettiva di fondo non dichiarata sia riconducibile a una visione gandhiana . . . In verità l'autore di questo scritto ritiene che il suo pensiero e il suo metodo siano più semplicemente ispirati a quella concezione e cultura liberaldemocratica (e «occidentale») del diritto costituzionale che cercano di interpretare i sistemi normativi *magis ut valeant*, ai fini di una migliore convivenza tra gli uomini o, più riduttivamente in questi tempi, per «garantire» il minor massacro possibile.

Purtroppo, per esigenze di spazio, il testo risulta privo di note e di indicazioni bibliografiche pur rilevanti. Ci si è dovuti limitare a pochissimi riferimenti di natura essenzialmente documentale.
